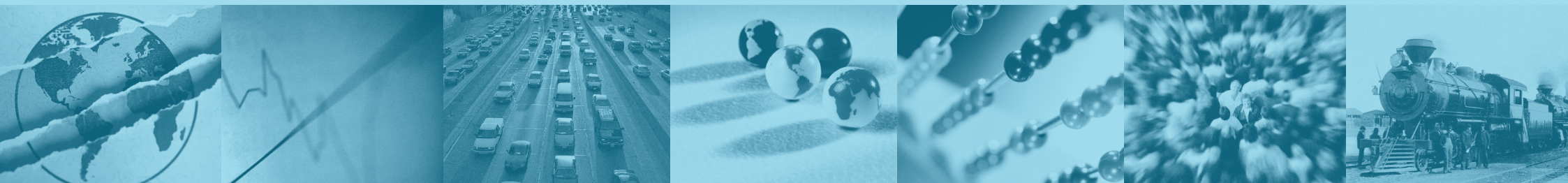


LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN
2015/150

Hoe referenda kunnen bijdragen tot een efficiëntere lokale overheid

LES(S) is more: een samenvatting van Asatryan, Z. and De Witte, K. (2015), Direct democracy and local government efficiency, *European Journal of Political Economy* 39, p. 58-66.

**Kristof De Witte**

Kristof.dewitte@kuleuven.be

26 mei 2015

- Overheden moeten met minder middelen meer doen.
- De vraag is vooral hoe deze efficiëntiewinsten behaald kunnen worden.
- Referenda zorgen ervoor dat burgers kunnen deelnemen aan het beleid.
- Dit zorgt voor een stijging van de efficiëntie van de lokale overheid.

Zowel nationale als internationale instellingen wijzen ons op de noodzaak van efficiëntiewinsten in de overheid. Alle overheden (Federaal, Vlaams, lokaal) moeten met steeds minder middelen steeds meer doen. Dat er efficiëntiewinsten behaald kunnen worden is ondertussen geen onderwerp van debat meer. De vraag is nu vooral hoe deze behaald kunnen worden.

Bureaucratische instellingen zoals de (gemeentelijke) overheid missen vaak de prikkels om publieke goederen en diensten in een efficiënte en kosten-effectieve manier te voorzien. Publieke economen argumenteren dat één van de redenen waarom overheden blijven groeien, ligt in het feit dat bureaucraten vooral uit zijn op budgetmaximalisatie en op het vergroten van hun eigen prestige. Om dit inefficiënt gedrag tegen te gaan, kiezen we onze vertegenwoordigers. Elke zes jaar kan de bevolking zodoende een prikkel geven aan de (lokale) overheid om het anders of beter te doen. Na deze verkiezing neemt de intensiteit van deze prikkel weer af. De vraag is hoe we kunnen zorgen voor een permanente prikkel om de lokale overheid aan te sporen tot efficiëntie? Onder een permanente verkiezingskoorts functioneren is alvast geen oplossing aangezien politieke partijen zich dan constant zullen profileren. Maar wat gebeurt er als de kiezers zelf (naast hun verkozen vertegenwoordigers) direct mogen meebeslissen over het beleid? Meer bepaald, kunnen referenda of volksraadplegingen de efficiëntie in de publieke sector verhogen? Of nog, kunnen burgers zorgen voor een externe druk die de overheid bij de les houdt? Uit onze studie, Asatryan en De Witte (2015), blijkt alvast van wel.

Directe democratie gaat verder dan een verkiezing om de 6 jaar. Het laat toe dat burgers kunnen deelnemen aan het maken van wetten en beleid. Diverse mechanismen zorgen ervoor dat door directe democratie de verdeling van publieke middelen verbetert. Ten eerste kan de burger de

rol van oppositie overnemen als politieke partijen te intens samenspannen. Burgers krijgen immers een vetorecht, en kunnen zo inefficiënte projecten wegstemmen of een petitie starten voor projecten die op een grotere goedkeuring van het publiek kunnen rekenen. Ten tweede zorgen referenda ervoor dat de beleidsmakers minder eenvoudig hun eigen agenda kunnen doordrukken, maar dat er ook geluisterd wordt naar de noden van het volk. Ten derde zorgen volksraadplegingen voor overheden die meer rekenschap en verantwoording moeten afleggen, en meer betrokkenheid van burgers bij het politieke theater.

“Referenda zorgen voor een stijging van efficiënte voorziening van publieke goederen.”

In Asatryan en De Witte (2015) onderzoeken we het verband van referenda op de algemene efficiëntie van de lokale publieke sector. We gebruiken hiervoor de zogeheten 'Nieuw Publiek Management' hervormingen die in Duitse deelstaten werden ingevoerd. Deze hadden de bedoeling om de publieke sector meer efficiënt en competitief te maken. Dankzij de hervormingen kregen burgers een brede waaier aan mogelijkheden om deel te nemen aan het lokale beleid via bindende volksraadplegingen. De invoering van de directe democratie werd in Duitsland gezien als een logische tegenreactie op de eenzijdigheid van administratieve hervormingen. In Duitsland werd deze vernieuwing snel bijzonder populair en een belangrijke manier om beslissingen te nemen. We focussen op de Beierse deelstaat aangezien we er over uitstekende gegevens beschikken voor een lange tijdsperiode (2003-2011). In de 2000 Beierse gemeenten waren er meer dan 2500 petitieën voor volksraadplegingen (de helft daarvan was succesvol). De onderwerpen varieerden van mobiliteitsprojecten (23% van de petitieën), via economische projecten (23%), sociale-

en onderwijshervormingen (14%), nutsvoorzieningen (12%), ruimtelijke ordening (10%), cultuur (4%) tot zelfs belastingen (1%).

“Door volksraadplegingen moeten overheden meer rekenschap afleggen.”

Voor de periode 2003 tot 2011 werden alle volksraadplegingen en de opkomst bij de stemming verzameld. De efficiëntie van de lokale overheid werd gemeten via een efficiëntiemodel. Voor een gegeven relatieve rijkdom van een gemeente (gemeten via de uitgaven per inwoner van de gemeente) zoeken we gemeenten die met deze middelen meer 'outputs' kunnen produceren. De 'outputs' meten de taken van de gemeente wat betreft scholing, voorzieningen in kinderdagverblijven, ouderenzorg, recreatievoorzieningen, en lokale infrastructuur. Hoewel dit slechts onvolledige maatstaven zijn om de taken en middelen van gemeenten te kwantificeren, liggen ze in lijn met eerder onderzoek. De gemiddelde inefficiëntie van de Beierse gemeenten is 8,7%. Dit wil zeggen dat de gemeenten met de gegeven middelen (uitgaven per inwoner) bijna 9% meer 'outputs' kunnen produceren, mochten ze even efficiënt presteren als de beste gemeenten. Dit is een aanzienlijke inefficiëntie die aangeeft dat de gemeenten veel van deze best practices kunnen leren.

In een volgende stap houden we rekening met enkele geobserveerde kenmerken van de gemeenten. We corrigeren zo de efficiëntiemeting voor de grootte van de gemeente, inkomsten per hoofd van de bevolking, de leeftijdsstructuur van de bevolking en de politieke voorkeuren van de inwoners van de gemeenten (is het stemgedrag eerder links of rechts?). Zo ontstaat een eerlijkere efficiëntiescore aangezien deze kenmerken van gemeenten een directe invloed kunnen hebben op de efficiëntie van de publieke voorzieningen. Daarnaast gaan we ook de invloed na van de directe democratie op de efficiëntie van de lokale overheid.

Tabel 1: Invloed van directe democratie en controlevariabelen op de efficiëntie van de lokale overheid

	Invloed op efficiëntie lokale overheid	Significante invloed?
Referendum gedurende laatste 3 jaar	Gunstige invloed	***
Opkomst bij referendum	Ongunstige invloed	***
% bevolking jonger dan 25 jaar	Gunstige invloed	
% bevolking die links stemt	Gunstige invloed	
Inkomen per capita	Gunstige invloed	***
Grootte gemeente	Gunstige invloed	***
Gemiddelde efficiëntie score		1.056

Waar *** wijst op een merkbare invloed (p-waarde < 0.01)

Na controle voor de kenmerken van de gemeenten daalt de gemiddelde inefficiëntie tot 5,6%. Dit geeft aan dat de gemiddelde Beierse gemeente 5,6% meer 'outputs' kan produceren, mocht ze even efficiënt werken als de meest efficiënte gemeenten.

Het is vooral interessant om na te gaan wat de invloed is van de kenmerken van de gemeenten en de directe democratie op de efficiëntie van de gemeenten. Hoewel dit correlaties zijn en geen oorzakelijke verbanden meet, argumenteren we in Asatryan en De Witte (2015) dat deze toch heel inzichtelijk zijn omwille van twee redenen. Ten eerste observeren we geen systematische verschillen tussen gemeenten die wel en niet actief zijn met directe democratie, behalve op de kenmerken die worden meegenomen in het model. Ten tweede kunnen we ook argumenteren dat zelf al zou er omgekeerde causaliteit zijn (dit wil zeggen dat kiezers niet wachten tot de volgende verkiezing om het beleid te straffen, maar lokale inefficiëntie direct afstraffen door meer referenda te houden) we een onderschatting krijgen van de resultaten. Het echte effect van directe democratie zal dus minstens even groot, zo niet groter zijn.

De invloed van directe democratie en de controlevariabelen op de efficiëntie van de lokale overheid is weergegeven in de tabel. We observeren dat het aandeel jongeren en het stemgedrag van inwoners geen invloed heeft op de efficiëntie van de lokale overheid. We zien wel een positieve correlatie tussen het per capita inkomen in een gemeente en de efficiëntie. Dit geeft aan dat rijke gemeenten beter

omspringen met de middelen en zo efficiënter zijn, of omgekeerd, dat efficiëntere gemeenten rijker worden. Ook voor grote gemeenten merken we een positieve correlatie met de efficiëntie.

De indicatoren voor directe democratie vertonen een sterk positieve relatie met de efficiëntie van de lokale overheid. Burgers in gemeenten die in de voorbije jaren minstens één initiatief hadden, krijgen meer waar voor hun belastinggeld. In meer inefficiënte gemeenten is de opkomst bij de volksraadpleging merkbaar hoger. Als het niet goed loopt in een gemeente voelen inwoners duidelijk de nood om zelf mee aan het roer te staan.

“Burgers in gemeenten die in de voorbije jaren minstens één initiatief hadden, krijgen meer waar voor hun belastinggeld.”

Het systeem kan eenvoudig worden ingevoerd in Vlaanderen. Een petitie van 3 tot 10% van de bevolking (afhankelijk van het aantal inwoners), of 2/3 van de gemeenteraad, kan een referendum initiëren over bevoegdheden van de (lokale) overheid. Als burgers via referenda of volksraadplegingen mee kunnen beslissen over het al dan niet invoeren van tolheffing, het traject van een ringweg, het plaatsen van een torenuurwerk, of de openingsuren van de lokale bibliotheek neemt de efficiëntie van de lokale overheid toe.

REFERENTIES

- Asatryan, Z. and De Witte, K. (2015), Direct democracy and local government efficiency, *European Journal of Political Economy* 39, p.58-66.



Kristof De Witte is hoofddocent aan KU Leuven en Universiteit Maastricht. Hij is programmadirecteur van de Specifieke Lerarenopleiding Economie, en coördineert het facultair centrum 'Leuven Economics of Education Research' (LEER). Als econoom focust zijn onderzoek op effectiviteits- en efficiëntiemeting.

LES(S) staat voor "Leuvense Economische Standpunten (Short)" en vormt een aanvulling bij de gewone LES waarin stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. Onder de titel "Less is more" brengen we een verkorte analyse of samenvatting van een langere wetenschappelijke paper of publicatie waarin beleidsrelevante resultaten beschreven werden.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES(S) terugvinden op de website van de faculteit: feb.kuleuven.be/onderzoek.htm

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij ces@kuleuven.be